

# 日本地產地消之推展與展望

張國益 (中興大學應用經濟學系副教授) 編譯

## 摘要

本文精簡整理了近年來日本地產地消政策之推展及展望，供我國之借鏡。內容依序為意義、相關法令、地方政府之促進計畫、活動現狀、相關補貼及政策含意。

日本自 2005 年 6 月開始在新五年農業基本計畫相關預算編列及政策目標設定下由地方政府策訂「地產地消推進計畫」以來已快滿 10 年，在活化在地經濟之手段有一定顯著的成效。特別是在農產品行銷上產生了革命性的變化，其全國直賣所的銷售額已超過全國傳統超市之銷售額。日本地產地消政策目標藉由明確規定提升糧食自給率數量目標及活用在地國產食材比例目標，主要動員了學校單位及公司行號供餐配合來達成。

日本發展地產地消是由基本的促進當地農產品銷售及可能的在地銷售直賣所的發展開始，預期透過與在地學校企業協力發展並更加深化地產地消以滿足消費者期望為願景，值得我國學習。我國和日本一樣，農產品最前端的供貨系統還是以農會系統為主，因而地產地消之顯著成效關鍵可能須靠農會行銷系統的大幅調整。

關鍵詞：地方政府之促進計畫、直賣所、地產地消、地產遠消

## 壹、地產地消之政策定義

### 一、定義

把地方生產之農林水產品，也在地方消費之活動，除提升糧食自給率外，也透過直賣所及加工活動來連絡農林水產業之六級產業化。就歷史演進而言，「地產地消」用語是農林水產省農蠶園藝局生活改善課在1981年度開始的4年期計畫所推動在地飲食生活對策事業為開端。當時是為了解決農村偏重傳統米食、味增湯與醬菜而陷入鹽分攝取過剩，導致顯著高血壓與礦物質不足症狀。加上當時承諾開放美國畜產品，而導致日本糧食管理制度廢止及農協制度也跟者衰退。最後，導致農家所得減少而嚴重影響在地商業發展，為了因應當時課題之解決而想出地產地消活動。

### 二、活動的具體案例

- (一)在直賣所直接販賣當地生產的農林水產品。
- (二)活用當地農林水產品之加工品之開發。
- (三)學校供食及公司行號餐廳利用地方農林水產品。
- (四)與地方消費者交流與體驗活動。

### 三、活動之效果

- (一)強化了生產者與消費者的連結
  - 1.對於消費者，能夠以「看見臉之關係」來確認生產狀況，並能夠消費新鮮的農林水產品。
  - 2.能夠發展因應消費者需求的生產。
  - 3.提食糧食自給率。
  - 4.促進消費者與生產者之間之交流，對「食育」機會很重要。
  - 5.活用地方的食材，連結了地方傳統食文化的繼承。
- (一)在地經濟的活化
  - 1.藉由生產者與觀光事業者等之合作來擴大地方農林水產品的消費。
  - 2.創造小規模生產者之所得機會。
- (二)削減運輸成本
  - 1.可以削減運輸成本，確保生產者的利潤。
  - 2.縮短運輸距離，貢獻於地球暖化等環境問題。

## 貳、相關法令

### 一、摘要自食料、農與農村基本計畫(2010年3月)

【第3 有關食料、農業及農村必須綜合性且計畫性實行之施策】

- (一)糧食安定供給確保相關施策

## 1.以國產農產品為主軸之食與農連結之強化

## 2.地產地消的促進

持續蒐集及介紹地產地消活動之成功事例及新活動等情報，及促進不限於生產者及農業關係團體之廣泛經營主體之活動，並在活動核心之直賣所，試圖擴大在地農產品的品項及數量，及藉由直賣所間合作之周年性足夠之品項的充實，來試圖強化營運與販賣力。

此外，為了擴大藉由利用在地農產品之生產(農業關係團體)與實際需求者(學校供食及公司行號餐廳、外食、中食事業者)合作，致力於發展生產者等與實際需求者間擴展交流機會及促進媒合，建構固定之採購體制。加上，藉由發掘與維持日本各地的飲食文化，促進在地特產品為首之廣泛農產品之利用及附加價值提升。

## 二、活用地資源之藉由農林漁業者等新事業的升級及在地農林水產品利用促進相關法律(摘要自 6 級產業化及地產地消)(2010 年 2 月)

### (地產地消關係)

#### 「第 3 章在地農林水產品利用之促進」之概要

#### (一)基本觀念

- 1.強化生產者與消費者之間連結。
- 2.藉由在地農林漁業及關連事業振興之活化。
- 3.消費者豐富食生活之實現。
- 4.與食育整體推進。
- 5.都市與農漁村之共生對流之整體性推進。
- 6.糧食自給率之提升貢獻。
- 7.環境負荷減低之貢獻。
- 8.促進社會氣運的釀成及在地主體活動。

#### (二)制定中央政府基本方針、制定都道府縣及鄉鎮村之在地農林水產口利用相關促進計畫。

#### (三)實施中央政府及地方公共團體必要的支援(補助)。

## 三、農林漁業者等及關連事業綜合化及在地農林水產品利用促進相關基本方針(2011 年 3 月)

### (地產地消關係)

#### 「第 2 章在地農林水產品的利用促進」概要

#### (一)在地農林水產品利用促進相關基本事項。

#### (二)縣及鄉鎮地方政府在依據本基本方針及在地實情，針對在地農林水產品利用制定促進計畫。

### (三)有關目標事項

- 1.將直賣所年間販賣額 1 億 JPN 以上的比例，在 2010 年度為止提升至 50%以上為目標(2006 年度為 16%)。
- 2.對於學校供餐使用在地產品之比例(2015 年度為止是 30%以上)及使用國產品食材的比例(2015 年為止是 80%以上)，試圖達成食育推進基本計畫所定目標。
- 3.把農家民宿等休閒農業相關設施年間累積宿泊者數在 2020 年度為止提升至 1050 萬人。

(四)活用直賣所並引導直賣所舉辦活動及對於學校供食與外食產業等利用在地食材的促進，因應在地需求之農林水產品安定供給之確保，藉由體驗活動之食育促進，環境負荷的減低，藉由中央及地方公共團體之異體施政，促進在地食材的利用。

(五)與多樣化國民分工合作，針對在地食材利用促進來誘導國民參加。

### 四、活用地資源之藉由農林漁業者等新事業的創出及在地農林水產品利用促進相關法律之運用(2011 年 3 月)

#### (地產地消關係)

##### 「第 5 都道府縣及鄉鎮村之促進計畫關係」之概要

- (一)縣政府及鄉鎮村政府，必須針對當地農林水產品之利用促進，制定能活用地特色之自主性施策。為了實行政策，必須留意上述基本方針外，也要依該地實情，致力於制度促進計畫。
- (二)縣政府及鄉鎮村政府，必須制定促進計畫，如有變更時，則須馬上公布，且往上通報地方農政局長等。

### 五、在地農林水產品利用相關促進計畫(表 1)

- (一)如表 1 所示，有關縣及鄉鎮村之促進計畫，在縣層級大約有 70%，在鄉鎮村層級大約有 30%已制定或預定制定。

表 1 都道府縣及鄉鎮村層級促進計畫的制定狀況

| 區分      | 都道府縣       | 鄉鎮村           |
|---------|------------|---------------|
| 已制定     | 23(48.9%)  | 154(.90%)     |
| 預定制定    | 9(19.1%)   | 307(17.9%)    |
| 不制定     | 5(10.6%)   | 615(35.8%)    |
| 未定、不明等※ | 10(21.3%)  | 643(37.4%)    |
| 合計      | 47(100.0%) | 1,719(100.,%) |

- (二)從 2013 年度開始，針對地產地消關連事業，設計了促進計畫制定因應之「點數加計」等好處，來促進地方政策之制定。

- (三)到 2015 年為止，在所有縣層級制定同時，在鄉鎮村層級，則以超過制定率 5 成為目標。

## 六、地產地消的活動狀況

(一)強化在地生產者與消費者之連結，透過因應消費者需求之生產方式在全國展開了擴大在地農林水產品利用之地產地消活動

- 1.生產者在農林水產品直接銷售消費者之直賣所在全國已超過 23,000 點，且年間銷售額約 8,400 億日圓(見表 2 及表 3)
- 2.有關連結食育之學校供食之在地農林水產物的利用率約 25%(見表 4)
- 3.農家民宿等休閒農業目的之設施，年間累積宿泊數約 903 萬人(見表 5)

表 2 直賣所的狀況

| 項目                          | 年度 | 2006   | 2013   | (目標)<br>2020 |
|-----------------------------|----|--------|--------|--------------|
| 直賣所數                        |    | 13,538 | 23,560 | -            |
| 總販賣額(億日圓)                   |    | 4,585  | 8,448  | -            |
| 平均 1 直賣所販賣額(萬日圓)            |    | 3,387  | 3,587  | -            |
| 1 億日圓以上直賣所比例<br>(常設店舖、通年營業) |    | 16%    | 17%    | 50%          |

表 3 2012 年度年間販賣金額規模別農產品直賣所的比例

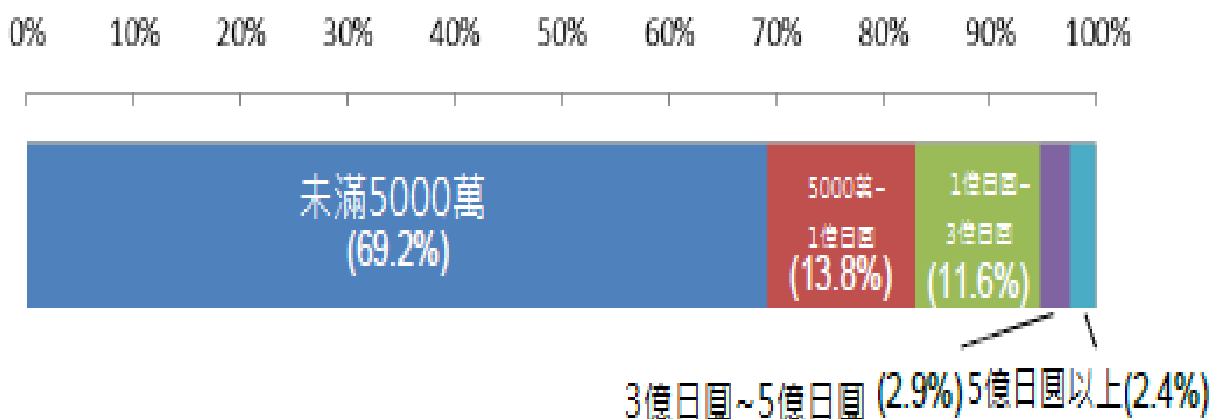


表 4 學校供餐在地生產物的利用狀況

| 2007 年 | 2012 年 | 2020 年(目標) |
|--------|--------|------------|
| 813 萬人 | 903 萬人 | 1050 萬人    |

表 5 休閒農業設施宿泊者數

| 2007 年 | 2012 年 | 2015 年<br>(目標)※ |
|--------|--------|-----------------|
| 23.30% | 25.10% | 30.00%          |

## (二)直賣所的調查結果

- 1.想要增加在地農產品的交易量之直賣所約 6 成以上。(見表 6)
- 2.直賣所之主要課題為「農產品品項數及數量之充實」、「確保購入者」及「確保參加的農家」等。(見表 7)
- 3.另一方面，許多在地消費者對於地產地消感受到新鮮、安心、美味、生產者接近及廉價。(見表 8)

## (三)學校供食上的在地農產品之活用

- 1.由於學校給食法的修訂(2008 年 6 月成立，2009 年 4 月施行)、規定了學校給食上必須致力於活用地農產品。
- 2.在依據食育基本法之第 2 次食育推進基本計畫(2011 年 3 月制定)中，規定學校給食中在地產品利用比例目標到 2015 年為止提升至 30%以上。(2012 年為 25.1%)。加上，2013 年 12 月基本計畫修訂時，又追加了國產食材利用比率在 2015 年向上提升至 80%以上。
- 3.學校給食上的在地農產品活用之意義
  - (1)兒童學生可更切身理解在地的自然，食文化及產業。
  - (2)可以更切身理解糧食生產、行銷相關人員的努力。
  - (3)藉由理解生產者及生產過程而培養對食物的感恩之心。
  - (4)確保新鮮又安全的食材。
  - (5)行銷所需能源及經費的節儉，藉由包裝的簡化貢獻於環境。
  - (6)生產者方面之對於學校教育之理解的合作、協力關係之建構。
  - (7)加深理解日本及世界有關糧食的狀況及糧食自給率相關知識，提高學習動機。

<出處：「有關糧食指導手冊：第 1 次改定版」(2010 年 3 月文部科學省)

表 6 在地生產農產品使用量的動向與今後的方向

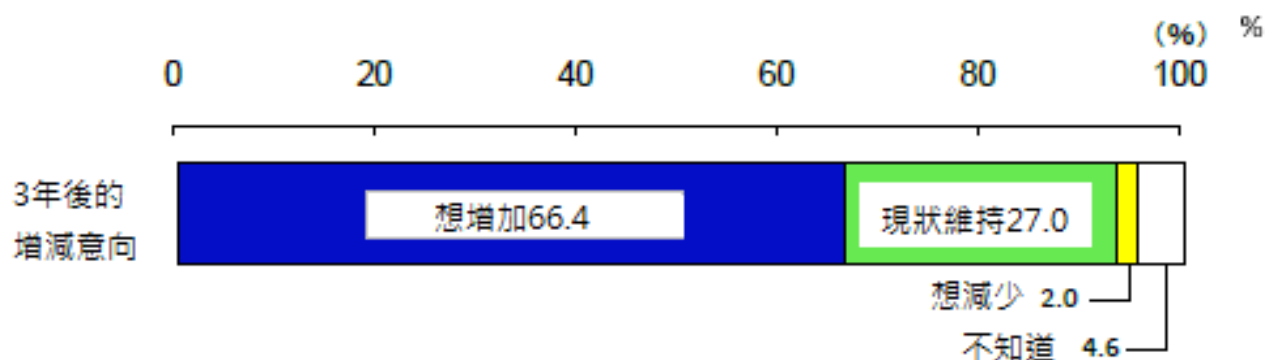
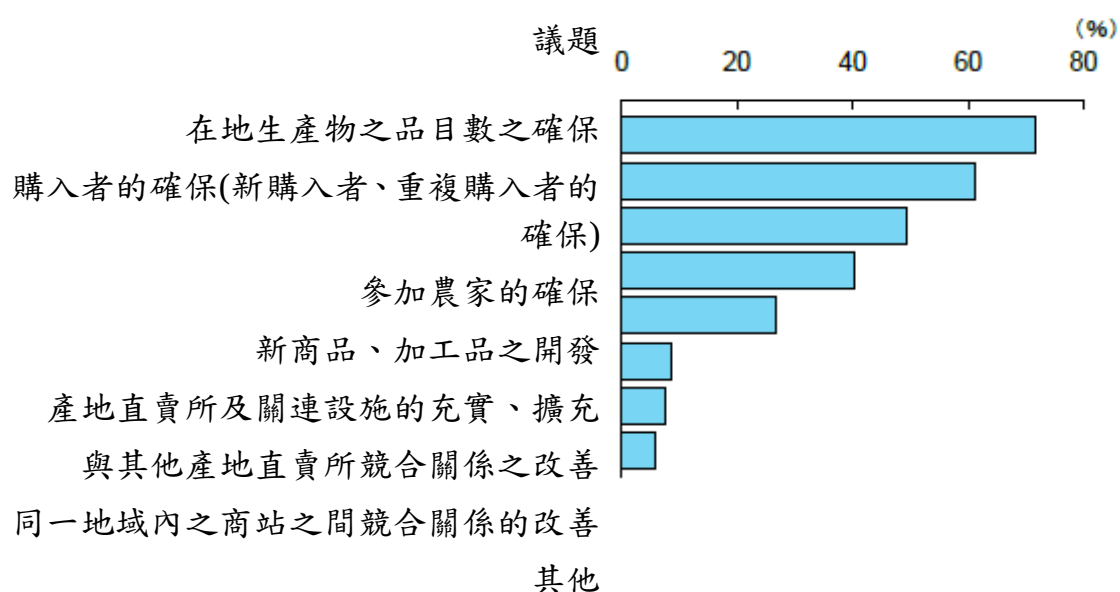


表 7 在地生產農產品販賣相關議題



## 七、在地農林水產品利用促進相關支援施策(1)

### (一)六級產業化「網絡」(network)活動給付金(21.3 億日幣)

補貼以下活動。補助率：對縣政府的補助率為固定額。對事業實施主體之事業費的 2/3 或 1/2 以內。事業實施主體為地方公共團體及民間團體。

- 1.召開促進會議。
- 2.Project 調查、檢討、project leader 育成。
- 3.共同新商品開發及銷售通路開拓。
- 4.加工及銷售設施等的整備。

### (二)六級產業化 network 活動支援事業(2.2 億日幣)

補貼以下跨縣及網絡建構與活動。補助率：2/3 或 1/2 以內，事業實施主體為民間

團體。

- 1.召開促進會議。
- 2.計畫(Project)調查、檢討、project leader 育成。
- 3.共同新商品開發及銷售通路開拓。
- 4.加工及銷售設施等的整備。

### (三)日本食魅力再發現及利用事業(15.1 億日幣)

以「學校給食在地食利用擴大示範事業」為例。

#### 1.在地推進事業

計對學校給食食材，安定生產與提供在地農林水產品之試驗性活動如下。與固定比率的補貼。事業實施主體為鄉鎮村公所或民間團體。

- (1)推進會議的加開，調查及檢討。
- (2)為了增進關係者相互理解之研修會及參觀團間作業。
- (3)活用在地農林水產品之新菜單及加工品開發。

#### 2.全國性推進事業

為了支援全國性學校給食之在地農林水產品利用擴大的活動固定補助如下活動。事業實施主體為民間團體。

- (1)頂尖優良活動事例等情報蒐集與推廣啟發。
- (2)專門人才的派遣。

## 八、在地農林水產品利用促進相關支援施策(2)

- (一)地產地消優良活動表揚(2005 年度開始至今)募集全國各地活用各自優勢條件具創意之地產地消的活動，並表揚其優良成果及持性。(2013 年農林水產大臣賞為(株)(natural stance club)。
- (二)地產地消餐飲菜單比賽(2008 年度開始至今)在學校供餐，社員食堂，外食便當上，募集活用地地食材之菜單並表揚優秀案例。(2013 年度農林水產大臣賞「學校給食及社員食堂部門」為社會福利法人矢澤保育園)
- (三)地產地消電子報(2009 年度開始至今)大約每月發行 1 次，介紹地產地消有關施政最新情報及各地優良事例介紹。

## 九、政策涵義

依據日本筑波大學名譽教授永木(2012)擔任農林水產省地產地消事例調查提供事業之檢討委員長所提出報告書指出當初地產地消稱為「第一階段的地產地消」;今後面臨新課題後期待在地深耕的地產地消稱為「第二階段的地產地消」，並展望其進展。

### (一)第一階段的地產地消的政策含意

- 1.地產地消不設定如遠產遠銷之傳統農會共同銷售之嚴格規則。另外也設法把高

齡農民也加入活動成員。然而，要自己承擔設定零售價格的風險及消費者對產品的申訴。

- 2.生產者能夠以較低之自有勞動工資從事生產，消費者可以用金錢買到買不到的安全安心。

## (二)第二階段的地產地消的政策目標

- 1.發展成具備地產地消特色創意，並受在地居民愛戴之直賣所。
- 2.發展在地兒童所喜愛之菜單及能更永續經營之學校給食。
- 3.追求利潤並非唯一目標，必須同時擔負在地各種課題(例如老人照護)。

### 4.第二階段地產地消類型

(1)藉由高齡者與農村婦女之個人直賣

(2)據點型與在地經濟活化型

(3)在地準公共事業型

(4)地產外消型(地產都消型)

### 5.第二階段地產地消類型課題

(1)清楚設定事業目標及定位地產地消特色

(2)發揮協調者(coordinator)機能

a.供貨農家規則之強弱設定

b.地產地消與地產外消供應之調整

c.地產地消之範圍定義與地產外消之活用

d.直賣店鋪之據點化與分散網絡化

e.零售價格設定之方法

f.地產地消提供安全與安心的努力

## 十、對我國的啟示

日本自 2005 年 6 月開始在新五年農業基本計畫編列相關預算及政策目標設定了由地方政府策訂「地產地消推進計畫」以來，已快滿 10 年了。一般在日本被認為在活化在地經濟之手段有一定程度顯著的成效。特別是在農產品行銷上產生了革命性的變化，其全國直賣所之銷售額已超過全國傳統超市之銷售額。日本已顛覆傳統，從 1961 年舊農業基本法時代強調農協共同銷售至大都市市場為主的「遠產遠消」行銷模式造成長期產地間惡性競爭與剝削，並造成通路業者掌握主導權，導致最後要配合通路業者無理的銷售策略而造成眾多產地農民生產者的痛苦。

永木(2012)指出當初地產地消在推動時面臨許多課題，同時也發現比預期更深奧的政策含意，可以說是地產地消之動態進化。該報告書指出第一階段地產地消之政策含意與展望未來之第二階段地產地消之願景，值得我國活化在地農業時之借鏡。日本在五年農業基本計畫相關預算編列及提升糧食自給率之強烈政策目標達成壓力下，其政策發展關鍵因素為相關法規修訂了事業單位活用地國產食材比例、地方「促進計

畫」策訂成為獲得補貼前提及農協直賣所之配合等。日本地產地消政策目標明確規定提升糧食自給率數量目標及活用在地國產食材比例目標，最顯著的目標達成則須靠學校單位及公司行號供餐配合。另外，我國和日本一樣，農產品最前端的供貨系統還是以農會系統為主，因而地產地消之顯著成效關鍵須靠農會行銷系統的大幅調整。

### 參、參考文獻

永木正和, 2012, 平成 23 年度地產地消優良活動調查事業報告書, 都市農山漁村交流活性化機構。

小野洋, 2007, 地產地消實態及促進效果把握相關調查研究事業報告書, 都市農山漁村交流活性化機構。

農林水產省, 2014, 地產地消之推進, 農林水產省。

下平尾勲・伊東維年・柳井雅也, 2009, 地產地消 豐富有活力地域經濟之道標, 日本評論社。

## <參考附件>

### 一、直賣所進行之活動事例(1)：JA agritown 元氣鄉以直賣所為中心之複合據點設施「JA agritown 元氣鄉」(愛知縣大府市)

#### (一)活動概要

營運主體：株式會社元氣鄉

創立：2000 年 12 月。

年間銷售額：約 24 億日圓(2011 年度)(農畜產口及花卉直賣所)。

供貨農家者數：632 人(2012 年 12 月)。

年間來客數：約 215 萬人(2011 年度)。

從業員數：205 人(含專職及臨時工)。

#### (二)活動重點

- 1.在都市近郊地區，充實在地農產品之直賣所，加工銷售設施，農村餐廳為主之地產地消複合據點設施。直賣所「花丸市」之銷售額已超過年間 24 億日圓。
- 2.貢獻於當地農產品的生產增加及農業所得的提升，確保後繼者及新就農者，就業創出及振興在地農業。
- 3.除了鄰近地區之消費之外，也具有觀光據點之功能，客人年間已超越了 200 萬人。
- 4.加上銷售設施，銷售活用地農產品之手作小菜及醬菜，米穀粉麵包及冰淇淋等。

### 二、直賣所進行之活動事例(2)

奧出雲產直振興推進協議會(島根縣雲南市、奧出雲町、飯南町)

#### (一)活動概要

營運主體：奧出雲產直振興推進協議會(JA 雲南等)。

年間銷售額：6.8 億日圓(2011 年度)。

登錄出貨農家數：2.8 千人(2011 年度)。

#### (二)活動重點

在山坡地，以巡回集貨及直賣所網絡化建構在全體地產地消體制之活動

- 1.在消費人口較少地區，把 2 個直賣所據點及地方 19 處直賣所網絡化。
- 2.在山坡地區域，為使高齡者也能供貨，設置了 40 處集貨場，實施保冷車巡回集貨。
- 3.地方上約 3 千人之生活用了海拔標高差異等在地特性，生產了多樣的農產品與加工品。
- 4.為了實施相當細節的現場指導，任命栽培與加工的熟練者為產銷顧問(agricap)來

做支援。

5.由於在山坡地有消費的限制，除了在松江市內之量販店銷售外，也透過鄰近 JA 合作，在關西地域之量販店定期實施促銷活動。

### 三、在直賣所進行之活動事例(3)

道元驛：泗水養生市場(熊本縣菊池市)

#### (一)活動概要

- 1.營運主體：有限會社有明之里泗水(菊池市為 55%出資之第 3 部門)。
- 2.年間銷售額：約 4.01 億日幣(2011 年度)。
- 3.構成員：養生市場出者協議會 335 員。
- 4.活動開始：2001 年 11 月。

#### (二)活動重點

因應消費需求，顧慮環境之活動

- 1.以泗水町物產館「養生市場」為中心，展開了生產、加工、銷售、交流與在地貢獻之 5 大事業。
- 2.積極參與 ECOfarmer 認證制度，展開了重視消費者需求之安全又重視環境之農產品品牌制作。
- 3.加工品之商品開發上，1 年實施 2 次「道之驛便當」之新發表會，提出便當的新菜單。
- 4.在學校、幼稚園、保育園及老人院，供給區內 8 種設施給食食材。
- 5.部份補助減農藥資材及土壤分析；金額補助特產野菜種子及殘留農葯檢查費來推展生產者之安全安心活動。
- 6.在地貢獻上，夏天祭之前夜祭上，舉辦「泗水孔子公園電影祭」。另外，實施體驗農業(糯米之插秧與收割，葡萄栽種與收成體驗)。
- 7.建構生產計畫修正系統，加開在地別研修會及進行 2 個損失削減活動(機會 loss&廢棄 loss)。

### 四、直賣所進行之活動事例(4)

道之驛大和 soyakaze 館(佐賀縣佐賀市)

#### (一)活動概要

- 1.營運主體：農事產銷班法人 soyakaze 館。
- 2.開設年：2001 年 12 月。
- 3.年間銷售額：約 5.4 億日幣(2011 年度)。
- 4.出貨農家：476 名(2011 年度)。
- 5.年間來客數：100 萬人(2011 年度)。

6.從業員數：22 名(含正職與臨時工)。

## (二)活動重點

成為在地產地消費與食農教育據點之直賣所

- 1.2001 年，為了達成直賣所之一元化及成為在地情報發聲據點。以包含至今為止直賣所會員數量 120 人開始了「農事組合法人 soyakaze 館」。
- 2.為了確保直賣所品項，除了階段性參與契約栽培外，也針對高齡農業者實施供貨直賣所所需少量多品項生產方式的研修。
- 3.設置較嚴格的農家契作出貨規制及罰則規定後，確保了較能夠切實掌握消費者需求之品項數與品質。
- 4.開發使用在地名產之甜柿之「甜柿冰淇淋」及「甜柿洋糕」，並在直賣所銷售。
- 5.對在地飯店提供食材為契機，也供給食材到幼稚園、醫院及高齡者福利設施來擴大通絡。
- 6.為了提供安全安心農產品，針對出貨之農家，實施環境保全型農業之研修並導入產銷履歷制度。
- 7.實施 10 種類之體驗教室。(插秧到收割體驗、味噌製作體驗等)。

## 五、學校給食進行之活動事例

富山縣石川市之活動概要

- (一)學校給食中心在農產品納入時間，製作包含年間使用預定量之規格表。參考規格表之生產者可以檢討其栽培計畫。
- (二)以學校給食中心品目別使用估計量為基準，並在農林振興推廣中心指導下，擴大納入品項(從 1 個品項到 40 個品項)。交易金額也在增加之中。
- (三)如果遇到天候等影響而無法納入在地產品時，改為青果農會納入。
- (四)為了將暑假期間收穫之在地野菜也供給到給食之中，從 2012 年開始實施農產品之冷凍加工及保管，並將乾燥野菜納入給食之中。